

POLÍTICA DE MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO NO ESTADO DE SÃO PAULO: UMA QUESTÃO EDUCACIONAL OU ECONÔMICA?

Miguel Henrique Russo¹
Gilvan Elias Pereira²

RESUMO

A municipalização do ensino foi, no Brasil, uma tese defendida por conservadores e progressistas em face da associação que se estabelecia entre municipalização, descentralização, democratização e qualidade de ensino. Entretanto, até o final da década de 1980 pouco se fez para que a municipalização se efetivasse e a municipalidade pudesse gerir com autonomia os serviços educacionais, mudando o modelo centralizador dominante.

Somente na década de 1990, em razão do aprofundamento da “crise do Estado”, é que a municipalização do ensino fundamental foi adotada como uma das principais soluções para o problema do financiamento daquele nível de ensino. Assim, um conjunto de normas legais aprovado naquele período transformou a municipalização do ensino fundamental num processo compulsório, irreversível e totalmente despojado da relação com democratização e qualidade de ensino, para tornar-se uma questão eminentemente econômica.

Em face de tudo isso, pretende-se, por um lado, refletir sobre este processo de “municipalização compulsória do financiamento da educação fundamental” procurando identificar, dentre outras coisas, suas relações com a “crise do Estado” e, por outro, investigar as principais dificuldades e problemas sentidos para a implantação do modelo de municipalização proposto pelo governo central e para a gestão da educação, no âmbito dos municípios.

Por fim, conclui-se que ao contrário da proposta que visava instrumentalizá-la como princípio republicano para um ganho soci-

¹ Doutor em Educação. Professor das Faculdades Atibaia e do Centro Universitário Nove de Julho – Uninove.

² Mestre em Educação. Diretor da Faculdade de Educação de Atibaia e Professor da mesma instituição.

al e democrático, a municipalização do ensino promovida na década de 1990 é parte da reforma do Estado visando ajustá-lo à nova etapa de acumulação capitalista e ao projeto neoliberal que lhe dá a fundamentação doutrinária.

PALAVRAS CHAVE

Municipalização do ensino; Políticas educacionais; Gestão da Educação; Descentralização; Qualidade do ensino.

ABSTRACT

In Brazil, teaching municipalization was a theses presented by conservatives and progressists facing the ongoing association among municipalization, decentralization, democratization and teaching quality. However, up to the end of the 80's, not so much had been done to make the municipalization effective, and to make possible to the municipal district managing educational services with autonomy, changing the centralizing controlling model.

Only during 90's, because of the presented "State crisis", the municipalization of elementary and middle schools was adopted as one of the main solutions for these financing problems. In this way, a compound of legal norms, approved during that period, transformed elementary and middle school education municipalization into a compulsory process, irreversible and totally divested of the relationship with democratization and teaching quality, to become a question of economics.

Facing this, in one side, we intend to consider about the process of "making the municipalization compulsory from the elementary and middle schools education financing" trying to identify, among other things its relations with "State crisis", and, on the other hand, to investigate major problems and difficulties on implementing the municipalization model proposed by the Federal Government for managing education, within the counties.

At the end, it was concluded that contrary to the proposal that intended to transform the municipalization into an instrument of Republican principals for a social and democratic gain, the education municipalization promoted on the 90's was part of the State renovation searching to adjust itself to the new era of capitalism accumulation, and to the neoliberal project that gives its doctrinaire explanatory statement.

KEY WORDS

Education municipalization, Educational Policies, Education Management, Decentralization, and Teaching Quality.

INTRODUÇÃO

A questão central deste estudo é indagar se a municipalização do ensino fundamental nos moldes em que foi, e vem sendo, realizada pode confirmar a tese de que ela contribui para a melhoria da qualidade e para a democratização da educação.

Ainda que a municipalização do ensino não tenha se concluído é possível, a partir das pesquisas realizadas, dos dados estatísticos e do acompanhamento realizado sobre alguns casos particulares, inferir o caráter e o sentido atribuídos àquele processo. Há que se refletir sobre o processo de municipalização do ensino com vistas a revelar as fontes de possíveis entraves a sua plena realização e contribuir, assim, para uma melhor compreensão do fenômeno e para a gestão do processo de sua implementação.

Para dar conta do propósito acima, far-se-á a análise de algumas questões de fundo que emergem das políticas de municipalização, contextualizando-as no processo em andamento no Estado de São Paulo. A partir dessa análise, e do cenário que ela revela, faz-se uma reflexão sobre algumas questões que nos ajudam a compreender o modelo adotado e o processo de sua implantação.

2. O cenário

A municipalização do ensino, no Brasil, têm sido tratada quase que exclusivamente como uma questão financeira. Talvez, isso se explique não só em razão da importância que o financiamento da educação tem para os gestores do sistema público de ensino, especialmente em tempos de crise como a que se vive nos últimos anos, mas também em decorrência das limitações que o sistema impõe

para a compreensão do fenômeno educacional para além dos seus aspectos formais.

É inegável que as políticas educacionais, especialmente nos últimos anos, tem dado grande ênfase ao financiamento. Assim, os temas centrais das discussões sobre a municipalização do ensino que ocorrem no âmbito dos municípios, no Estado de São Paulo, giram em torno, principalmente, de aceitar ou não os termos em que se dará a assunção do ensino fundamental pelo município e a eventual transferência de escolas da esfera estadual para a municipal; criar ou não a rede municipal do ensino fundamental; reduzir ou não investimentos na educação infantil e em outras áreas habitualmente valorizadas pelos governos municipais.

Dessa forma, a questão da municipalização do ensino ganhou, nestes últimos anos, uma dimensão bastante pragmática rompendo qualquer relação com as discussões historicamente desenvolvidas no Brasil sobre o tema. Assim, a colocação dos problemas educacionais em bases quase que exclusivamente financeiras, condicionadas à questão da “crise do Estado” e às imposições das políticas neoliberais, é o cenário sobre o qual se põe a questão em foco.

O problema da municipalização ressurgiu em meados da década de 1990 como algo completamente alheio ao debate desenvolvido por intelectuais na década de 50 e até mesmo em relação ao debate revigorado pelas forças oposicionistas que assumiram os governos estaduais, no findar da ditadura militar, na década de 80. Ademais, deve-se destacar que o fato de que apesar da municipalização do ensino ser, ou ter sido, defendida tanto por forças conservadoras quanto pelas forças progressistas, este tema nunca foi exclusividade de um ou outro setor ideológico.

Entender-se-á, neste estudo, por municipalização do ensino o processo pelo qual o município assume as responsabilidades pela plena gestão (administrativa, pedagógica e financeira) do ensino na rede de escolas públicas existentes nos seus limites geográficos. Municipalização do

ensino é, assim, muito mais do que o fato de o município assumir novos encargos ou o processo de transferência de escolas antes mantidas pelo Estado. No limite, a municipalização do ensino demanda autonomia do município na gestão de sua rede de ensino (TEIXEIRA, 1935).

3. Aspectos históricos

Procurando entender a municipalização do ensino para além da questão legal ou, mais especificamente, da dimensão estritamente financeira faz-se necessário relembrar aspectos da política nacional sem a qual não se pode compreender o problema.

A despeito de o Brasil ser uma República Federativa, existe aqui a tradição inegável de um forte centralismo, marcado pela força do poder central sobre o restante da sociedade, que pode ser verificada desde os tempos coloniais e que persistiu na República, apesar de já se poder ler na Constituição Republicana de 1891 que o município é autônomo do ponto de vista político, administrativo e financeiro. Em razão disso, já é antigo o debate político no Brasil em torno do eixo *localismo x centralismo*.³

³ Duas tendências têm permeado o pensamento político brasileiro. Uma que vê no Estado o pólo aglutinador de uma sociedade onde a organização das classes é frouxa e outra que vê na força do localismo oligárquico a base real de poder, fazendo do Estado uma resultante dos compromissos entre os vários localismos. A primeira tendência tem Raimundo Faoro como seu principal representante. Mostra o autor o crescente processo de centralização administrativa que ocorreu no Brasil após o fracasso das capitânias hereditárias e paralelamente à constituição de uma burocracia forte (estamento burocrático, na terminologia weberiana) que, ao ocupar o aparelho de Estado, passa a impor sua hegemonia sobre a ordem política fazendo prevalecer seus interesses. A segunda tendência, a que acredita que a base do poder se encontra na força do localismo oligárquico, tem seu principal representante em Nestor Duarte. Este autor vê as bases do poder do Estado, ou a sua força material, na ordem privada ou no “senhorio territorial”, que o tornam uma instituição a serviço dos interesses privados fundada na ordem local. Autores, como Fernando Henrique Cardoso, destaca que a história brasileira se destaca pela prevalescência ora de uma ora de outra tendência.

Este antigo debate que objetiva, entre outras coisas, demonstrar as vantagens e desvantagens de se promover a descentralização administrativa foi ao longo do tempo alimentado por argumentos que expressam momentos singulares de pensamento político nacional.

Na década de 1990 a questão fundamental passou a ser a reflexão sobre os limites da intervenção do Estado na economia e na sociedade, face ao seu agigantamento e a sua incapacidade de manter seus compromissos diante da crise por que passou o do modelo de Estado do Bem Estar. Nessa perspectiva, a novidade não está em destacar o agigantamento do Estado brasileiro mas no sucesso, em alguns meios políticos e acadêmicos, da visão neoliberal que enfatiza a ineficácia do “Estado paquiderme”. Assim, o que se destacava era uma grave crise em cujo centro estava a incapacidade de o Estado gerir as contas públicas, o que é ilustrado pela fala dos porta-vozes do poder, naquele momento, quando se referiam à visível queda na qualidade dos serviços públicos oferecidos nas áreas sociais como educação, saúde e segurança.

Em relação especificamente a questão da municipalização do ensino, no Estado de São Paulo, o que se viu foi que nos anos que se seguiram ao fim do governo militar houve um revigoramento da defesa da descentralização administrativa, como parte da consolidação do regime democrático. Nesse sentido, a municipalização foi entendida como uma das formas indispensáveis de aplicação do princípio democrático da descentralização.

Entretanto nos governos Montoro (1983-1986), Quéricia (1988-1990) e Fleury (1991-1994) muito se falou em municipalização, mas pouco se fez, ficando a questão restrita a municipalização da merenda escolar, a extinção das turmas de pré-escola na rede estadual e a algumas tentativas de descentralizar a contratação de empreiteiras para a construção e reformas de prédios escolares.

Há que se ressaltar que nesse período a proposta de municipalização do ensino se resumiu apenas à delegação, pelo Estado, de atribuições executivas e repasses de verbas

específicas àqueles fins. Nunca se viabilizou plenamente um programa de descentralização do sistema público de ensino, no máximo é possível dizer que houveram algumas iniciativas isoladas muito mais desconcentradoras do que descentralizadoras.⁴

Já no governo Covas (1995-1998), a questão da municipalização ganha um diferencial na medida em que deixa de ser tratada apenas como retórica ligada a democratização do ensino e passa a ser vista como meio efetivo de racionalizar a utilização dos recursos e como forma de pressionar os municípios a arcar com os custos no Ensino Fundamental. De forma quase que explícita, a municipalização do ensino transforma-se numa questão financeira e a abordagem ganha a perspectiva neoliberal, em total consonância com a reforma do Estado proposta e promovida pelo governo federal naquele período.

4. O debate recente sobre a municipalização do ensino

No que diz respeito ao “debate” teórico sobre a municipalização do ensino, nada se introduziu de novo em relação aos aspectos e polêmicas presentes nas décadas anteriores. Entretanto, algumas alterações concretas ocorreram nos últimos anos e podem ser identificadas a partir de dois aspectos distintos.

De um lado, houve um visível processo de desobrigação crescente dos Estados com a educação fundamental, que ocorreu, aparentemente, de forma “natural”. Neste, os Estados deixaram de dar assistência material às escolas públicas estaduais, o que fez com que os municípios, sem opção de escolha, fossem obrigados a assumir tarefas como contratação de pessoal, reparos e reformas, complementação de merenda, transporte escolar etc. Este fenômeno talvez possa ser mais bem

⁴Segundo Ignia Caetana Silva (apud Pereira, 1994, p. 142), descentralização significa transferir a autoridade de um nível mais elevado de governo para um nível mais baixo. Aqui a descentralização não se confunde com desconcentração, vez que nesta, o que se transfere é a capacidade de agir em nome de algum superior e não a autoridade propriamente dita.

denominado como prefeiturização do ensino já que ele não alterou, ou colocou em questionamento, o modelo dominante de gestão e as práticas escolares. Não se verificou nenhum aumento ou restrição de autonomia do município em gerir a rede de escolas públicas existentes em seus limites territoriais. Houve apenas uma maior atuação, quase que informal, voltada para ações emergenciais de socorro que evitaram o colapso e mantiveram a rede escolar em funcionamento.

De outro lado, é possível identificar alterações na legislação direcionadas claramente para a atribuição de encargos e atribuições aos municípios em relação ao ensino fundamental da rede pública. Assim, os princípios favoráveis à municipalização do ensino já presentes na Lei 5692, de 1971, e que não se efetivaram em face da ausência de mecanismos regulamentadores, dão lugar a uma legislação claramente pragmática e voltada, quase que exclusivamente, para o financiamento da educação atribuindo ao município a responsabilidade pelo ensino fundamental.

Após a Constituição Federal de 1988 produziu-se um conjunto de normas e instrumentos legais⁵ efetivos para que a

⁵ O conjunto da legislação aprovada após 1988 e que fazem referência ou tratam especificamente da educação pode ser resumido como segue abaixo:

- Constituição de 1988 que atribui mais autonomia aos municípios, dentre elas a possibilidade de criação do sistema municipal de ensino e a responsabilidade pelo ensino fundamental (em regime de colaboração com estados e a união).
- A Constituição do Estado de São Paulo (artigos 240 e 249)
- Decreto Estadual 30.989 de 13.09.89 (Programa de municipalização do ensino oficial do estado de São Paulo)
- A lei 9394/96 LDB (artigo 11º) estabeleceu que os municípios só poderão aplicar recursos em outras modalidades de ensino depois de atendido plenamente as necessidades do ensino fundamental.
- A Emenda Constitucional nº 14, que altera as responsabilidades financeira dos municípios obrigando-os a aplicação de, no mínimo, 60% das verbas da educação no Ensino Fundamental.
- A lei 9424/96, que regulamenta a EC nº14, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).
- O Decreto Estadual nº 40.673/96 que institui o Programa de Ação e Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento do ensino fundamental e o Decreto 43.072/98 que disciplina a celebração de convênios.

municipalização ocorresse, ou mais especificamente para que a municipalização do financiamento do ensino fundamental se tornasse compulsória. Aquelas normas compreendem emenda à Constituição Federal, Leis e Decretos Federais e Estaduais.

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, preparou as condições necessárias à criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, regulamentado pela Lei Federal nº 9424/96⁶. Com base nesses documentos legais e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei Federal nº 9394/96, os municípios passaram a ter como prioridade o atendimento do Ensino Fundamental, ao qual devem destinar ao menos 60 % do orçamento da educação. Com essa exigência muitos municípios, que até então se dedicavam exclusivamente à educação infantil, passaram a constituir sua rede de ensino fundamental com unidades próprias ou transferidas da rede mantida pelo Estado federativo. Ao mesmo tempo, o estado o Estado de São Paulo foi deixando de atender as séries iniciais do ensino fundamental concentrando sua oferta nas séries finais daquele segmento, no ensino médio e em outras modalidades como o ensino supletivo. Em termos de expansão física isto representou uma grande desaceleração das construções de novas escolas estaduais nos municípios, ao mesmo tempo os estes passaram a suprir esta lacuna intensificando a expansão física de sua rede escolar buscando, assim, cumprir sua responsabilidade constitucional, mas ambicionando as verbas transferidas através do Fundef.⁷

⁶ No Brasil 80% das despesas com o ensino fundamental são financiadas pelo Estado, sendo que no Estado de São Paulo até recentemente este índice atinge 90%.

⁷ Os recursos do Fundo são repassados aos estados e municípios obedecendo a coeficientes calculados com base no número de matrículas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino no ano anterior, segundo os dados do Censo Escolar. Os valores são creditados numa conta específica e os depósitos devem ser utilizados pelos governos beneficiários em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental,

Segundo Callegari e Callegari (1997) as mudanças na legislação sobre o financiamento do ensino fundamental, promovidas pela Emenda Constitucional 14 e pela Lei Federal 9424/96, representaram “um forte estímulo à descentralização da educação pública de primeiro grau no Estado de São Paulo.” (p. 11).

Essa afirmação, daqueles autores, encontra respaldo em um dado que demonstra a magnitude do processo de municipalização no Estado de São Paulo: em 1997 quase 90 % dos alunos do ensino fundamental estudavam nas escolas estaduais. A municipalização tem, assim, um impacto significativo no Estado de São Paulo face à concentração de alunos na rede pública estadual. Essa concentração do poder sobre a educação fundamental pode sugerir uma explicação para os pífios resultados educacionais na rede pública estadual face ao gigantismo que a torna inadministrável, sobretudo se mantida sua estrutura burocrática numa realidade que mostra diversidade de contextos sócio-culturais e econômicos que produzem diferentes culturas escolares.

Para Callegari e Callegari (1997) a instituição do Fundef teve efeito indutor da municipalização do ensino fundamental. Segundo os autores:

Não bastasse esse elemento indutor representado pelo Fundef, outra fonte de pressão prende-se ao fato de que o Governo do Estado de São Paulo tem na municipalização do ensino de primeiro grau o eixo principal de sua política educacional. Todas as principais medidas adotadas nos últimos dois anos, como a reorganização das escolas estaduais, a instituição de programas de parceria Estado-Municípios e as próprias diretrizes orçamentárias, constituem-se em providências preparatórias para a transferência aos Municípios da responsabilidade pela oferta do ensino fundamental.

sendo obrigatório a utilização anual de 60% para remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. Os valores por aluno/ano de 1ª a 4ª séries para o estado de São Paulo foram: em 1998 R\$657,47; em 1999 R\$780,06; em 2000 R\$888,04; em 2001 R\$999,92; em 2002 R\$1.152,93; em 2003 R\$1.248,17; em 2004 R\$1.435,30 ; em 2005 R\$1.635,47. (Dados obtidos no site do MEC)

Apesar da municipalização do ensino ser predominantemente tratada, na década de 90, no bojo da reforma do Estado, como uma questão financeira, os argumentos favoráveis e contrários a ela presentes nos debates dos anos 50 e dos anos 80, não estão completamente ausentes dos argumentos e justificativas da legislação mais recente. Portanto, faz-se necessário, mesmo que pontualmente, lembrar as teses esposadas por defensores e críticos da municipalização do ensino.

a. Argumentos mais utilizados em favor da municipalização do ensino:

- municipalização, como aplicação do princípios da descentralização, portanto, como condição de fortalecimento dos princípios democráticos;
- maior participação da comunidade (“o cidadão reside no município”, “o estado e a união são abstrações”);
- o município conhece melhor seus problemas;
- combate ao burocratismo do modelo centralista marcado pela morosidade administrativa;
- melhoria administrativa e da qualidade dos serviços;

b. Argumentos mais utilizados contra a municipalização do ensino:

- no município a educação fica mais sujeita ao clientelismo político;
- a escassez de recursos municipais pode inviabilizar ou tornar o município mais vulnerável em relação ao governo central;
- a experiência mostra que os repasses de verbas pelo estado ao município ocorre sempre com atraso e com valores defasados;
- as entidades de classe do magistério ficariam enfraquecidas devido a fragmentação da categoria gerando uma desmobilização política;

- os professores teriam suas garantias estatutárias comprometidas;
- incapacidade administrativa do município (falta de quadros);
- diferenças salariais entre as redes de ensino;
- comprometimento quantitativo da educação infantil a cargo dos municípios.

c. Por fim, argumentos apresentados como condições consideradas indispensáveis para implementação da municipalização do ensino:

- reforma tributária;
- melhoria dos quadros técnico-administrativos e docentes municipais;
- respeito as diferenças e especificidades municipais;
- implementação plena dos instrumentos de participação da sociedade (Conselho ou Comissões Municipais de Educação)
- valorização do magistério (estatuto, plano de carreira...).

Silva (2003) em seu estudo defende a tese de que a municipalização do ensino, implantada a partir da Constituição Federal de 1988, da EC 14, da Lei 9424 e da LDB não se constitui numa inovação na política educacional brasileira. Para aquela autora retomou-se a tradição de responsabilizar a administração local pelo ensino da primeiras letras.

Para dar conta de comprovar sua tese, aquela autora se utiliza da identificação das representações que os sujeitos do processo prático, ou seja, dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no município, têm da municipalização.

A discussão realizada por Silva (2003) sobre a origem das idéias que conduziram à proposta de municipalização é, acadêmica e praticamente, relevante na medida que nos permite entender muitas das etapas que constituíram a sua

concepção, sua institucionalização como política pública e sua implementação.

Como revela o estudo, um dos pioneiros da defesa da municipalização do ensino foi Anísio Teixeira que por convicção política era como crítico da centralização e a favor da autonomia municipal. Em suas palavras:

A centralização, num país como o nosso, é uma congestão cerebral. Por isto, somos uma federação. Por isto, temos os municípios autônomos. Ora, não é possível a federação política e o princípio da autonomia política dos municípios, sem equivalentes autonomias dos seus serviços de educação. Uns acompanham os outros. (TEIXEIRA, 1976, p. 184)

Segundo aquele autor, a centralização do poder é uma tendência do Estado que, como organização política, busca sempre o domínio e o controle da sociedade. Para ele, a descentralização é uma condição fundamental para um governo democrático e federativo. Ela é um ato político:

A descentralização, pois, -insisto e friso- é uma condição de governo democrático e federativo. Não é uma tese educacional, mas uma tese política. (TEIXEIRA, 1976, p. 335)

Em relação à municipalização da escola, Teixeira (1976) tem um argumento pedagógico irreparável:

Se alguma instituição não pode ser implantada, em uma comunidade, de fora para dentro, é a escola. Ela deve nascer, sempre que possível, da própria comunidade. Tal localismo não a fará exótica, dentro das peculiaridades desse meio, mas antes a integrará no meio a que serve, buscando obedecer, dentro das peculiaridades desse meio, às grandes normas gerais e nacionais. O ensino local e de responsabilidade local não ferirá em nada a unidade nacional, mas, antes, permitirá que essa unidade se faça diversificada e dinâmica, como realmente deve ser a unidade de nossa cultura e de nossa civilização. (TEIXEIRA, 1976, p. 178)

Na mesma linha de pensamento de Anísio Teixeira, outro grande defensor da descentralização, enquanto princípio fundamental do republicanismo e da democracia, foi André

Franco Montoro. A luta deste destacado jurista e político, em favor da descentralização político administrativa foi um marco ao longo das décadas de 1960/70/80, mesmo que em termos práticos ele, enquanto governador do Estado de São Paulo, entre 1983 e 1986, não tenha conseguido promover a descentralização do ensino em conformidade com suas teses defendidas anteriormente.

Para ele (Montoro), a luta pela democracia fazia-se inseparável da luta pela descentralização do poder e da participação popular nas decisões. Não foi à toa, portanto, que sua campanha ao governo de São Paulo, em 1982 tenha destacado estas propostas. Após a vitória, ele atribuiria a defesa da descentralização das decisões e recursos como condição fundamental de governabilidade" (PEREIRA, 1994, p. 62)

Nas palavras do próprio Montoro:

Tudo o que puder ser decidido e realizado pelo bairro, pelo município, pela região, não deverá ser absorvido pelos órgãos superiores da administração. Tudo o que puder ser previamente debatido com as comunidades de base, as organizações de moradores, as entidades de classe, não deverá ser resolvido nos gabinetes fechados. A população é que conhece melhor seus problemas específicos. Por isso, deve ser ouvida sempre. (apud PEREIRA, 1994, p. 69)

Essa questão, tratada por Teixeira e, posteriormente, por Montoro, é a que permeia a preocupação de fundo deste estudo, isto é, as possibilidades de a educação sob a responsabilidade do município vir a ser um instrumento de construção do pensamento republicano e democrático, como consequência da construção de um projeto educacional com a participação da comunidade e que reflita as demandas e aspirações da sociedade local, articuladas com o projeto social nacional. Como escreveu Teixeira:

A descentralização educacional que assim propugnamos não representa apenas uma medida técnica que está, dia a dia, mais a se impor, por uma série de motivos de ordem prática, mas também um ato político de confiança na nação e de efetivação do princípio democrático de divisão do poder, . . . (TEIXEIRA, 1977,p. 39)

Pela descentralização e autonomia daríamos meios eficazes para a administração mais eficiente das escolas e responsabilidade dignificante a diretores e professores... (TEIXEIRA, 1977, p. 75)

Both (1997), em obra que faz uma extensa análise dos fundamentos da municipalização da educação, defende que a municipalização da educação é

um dos caminhos para o desenvolvimento, partindo da auto-gestão – no e pelo município – dos ensinos pré-escolar e fundamental, como questão prioritária, em estreita interação com as áreas sociais como saúde, previdência social, assistência social e serviços básicos de repercussão imediata na sociedade. (p.7)

O estudo de Both (1997) põe ênfase na intenção de descentralização administrativa evocado na Constituição brasileira de 1988 que legou ao município considerável autonomia administrativa. Com essa perspectiva afirma o autor que “torna-se a descentralização administrativa e de competências a pedra fundamental para uma autêntica autonomia de gestão no e pelo município brasileiro.” (p. 8)

Com relação à municipalização da educação afirma o mesmo autor que ela “transcorre dentro de um compromisso de colaboração no âmbito social, institucional, organizativo e administrativo entre organismos dos governos federal, estadual e municipal e a sociedade organizada.” (p. 9)

Uma interessante diferenciação realizada por Both entre municipalização do ensino e municipalização da educação tem fundamento na concepção de homem:

Enquanto aquela [a municipalização o ensino] concebe o educando como ser em mudança comportamental principalmente por meio do ensino-aprendizagem – o que não deixa de ser amplamente válido -, esta [a municipalização da educação] encara o educando como uma questão também pluridimensional, em que o resultado da educação se manifesta em forma de mudança comportamental e bem-estar social. Entende-se, assim, atingir o educando de uma forma ampla e ao mesmo tempo profunda. (p.9)

Ora, é preciso entender essa diferença como aquilo que justifica e diferencia a simples assunção do financiamento e da administração da escola pelo município, da existência de um projeto político-pedagógico do município que irá iluminar a educação oferecida pelas unidades escolares sob sua coordenação.

5. Os desafios colocados pelas experiências recentes

A questão principal, sobre a qual repousam todas as outras, é saber se a municipalização, que vem sendo experimentada por vários municípios paulistas, com mais intensidade desde 1998, apesar das restrições até aqui apresentadas, pode confirmar a tese de que a municipalização de ensino melhora a qualidade da educação e a torna mais democrática. Não se registram estudos nessa direção que possam apresentar resposta a essa questão. Até porque a municipalização não é fenômeno homogêneo. Ao contrário, é possível prever que em cada município o processo se dará de forma particular, segundo o contexto histórico e social e também dos embates políticos específicos de cada um deles. As condições sócio-econômicas e políticas são determinantes para estabelecer as possibilidades de a municipalização do ensino ocorrer com êxito na melhoria da qualidade e na democratização da educação.

Em pesquisa recente, que objetivou acompanhar o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação nos dezenove municípios da Região Metropolitana de Campinas, Giubilei et. al. (2004) registram uma grande diversidade de situações que incluem desde municípios onde o Conselho Municipal de Educação tem um funcionamento considerado satisfatório até municípios onde ele é inativo. Uma constatação interessante é a de que a atuação do Conselho Municipal de Educação não mantém correlação com a doutrina do partido político no poder.

No caso paulista, a legislação que orientou o processo de municipalização do ensino previa duas condições indispensáveis para que o município se habilitasse a assinar o convênio de transferência das escolas estaduais para sua alçada: a criação do Conselho Municipal de Educação e a existência de

Plano de Carreira para o magistério. Assegurava-se com isso, na letra da lei, as teses dos defensores críticos da municipalização que acreditam que esta só poderá efetivamente democratizar a educação se criar meios de defesa da sociedade e dos profissionais da educação frente ao pragmatismo do localismo político, sendo que tais meios deveriam incluir prioritariamente aquelas condições.

Garantidas as teses defendidas por intelectuais e setores progressistas da classe política, o que se pode verificar, mesmo que parcialmente, mas já bastante sintomático, é que grande parte dos municípios que assinaram o convênio, o fez sem ter criado o Conselho Municipal de Educação e o Plano de Carreira ou, se o criaram, isto ocorreu apenas como preceito burocrático. A prova mais contundente disso é o fato de que o Estado a fim de agilizar as assinaturas dos convênios chegou a elaborar minutas e manuais de orientação para a criação de Conselhos e minutas de Plano de Carreira, antecipando-se ou eliminando qualquer processo de discussão envolvendo os agentes locais interessados e impedindo, com isso, a produção de um projeto educacional fruto da construção coletiva das forças da sociedade civil local.

Os dados preliminares referentes a dois municípios do Estado de São Paulo, cujos processos de municipalização do ensino vêm sendo acompanhados pelos autores deste estudo, não oferecem resposta animadora à indagação formulada no início desta seção.

No que diz respeito a qualidade do ensino, não há evidências de que tenha melhorado ou irá melhorar. A transferência das escolas da rede estadual para a rede municipal resumiu-se, em muitos casos, ao ato formal de mudança administrativa, sem que se processasse qualquer alteração no projeto pedagógico e nas práticas pedagógicas cotidianas das escolas.

Quanto ao esperado efeito democratizador da municipalização, tampouco há indicadores da sua ocorrência, tanto no âmbito do sistema quanto das unidades escolares. Os Conselhos Municipais de Educação foram criados de forma burocrática e autoritária para atender às exigências da lei. São

apêndices subservientes ao executivo municipal e legitimador das decisões deste. Na esfera das unidades escolares poucas alterações se observaram na gestão permanecendo, em muitos municípios, o critério de indicação dos dirigentes pelo executivo e a inexistência de órgão colegiados de participação da comunidade.

Conclusão

Face ao exposto, pode-se identificar, ao menos, dois planos de problemas distintos. Um relacionado às dificuldades do município de implementar compulsoriamente as novas obrigações criadas pela Emenda Constitucional nº 14 e pela Lei 9424/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Neste caso incluem-se os municípios paulistas que, historicamente, pouco investiam no Ensino Fundamental dedicando-se predominantemente à Educação Infantil e que, a partir de 1998, tiveram que refazer sua política de investimentos tendo em vista a obrigatoriedade de destinar 60% do orçamento da educação ao Ensino Fundamental e continuar mantendo a Educação Infantil com os 40% restantes. Incluem-se, ainda, nesse plano as questões decorrentes da falta de tradição existente nos municípios para o trato das questões educacionais e as dificuldades de conciliar o pragmatismo da política local com as práticas democráticas requeridas pela gestão da educação.

Em outro plano a crítica que se pode formular à municipalização como até aqui ocorreu é quanto à forma como foi implementada. Repetindo a marca registrada da gestão das políticas públicas, em geral, nos três níveis de governo, a municipalização ocorreu de forma abrupta na maioria dos municípios sem que estes tivessem amadurecidas as competências necessárias para assumir os encargos daí decorrentes.

Em um terceiro plano, poder-se-ia ainda, de maneira provocativa, sugerir o estudo dos impactos políticos do Fundef em nível municipal a partir de seus desdobramentos na gestão da educação no município e, principalmente, do uso político que

os governantes passaram a fazer dele, seja em razão do imenso campo em que se transformou a educação, seja em relação ao grande número de alunos que passou a ser atendido pela municipalidade, seja, ainda, pela expansão substancial do número de professores, servidores e quadros burocráticos da educação, mas especialmente pela expansão do número de escolas que passou a ser apresentada pelos governantes e dirigentes educacionais municipais como indicadores de competência e compromisso com a educação já que comparativamente aos governos anteriores à existência do Fundef a capacidade de realização de obras passou a ser muito superior. Ou seja, o processo que repentinamente e contraditoriamente passou a exigir dos municípios paulistas cuidarem da imensa demanda do ensino fundamental, sem estarem preparados para isso, passou a ser um grande trunfo político.

A gestão da política de municipalização, assim como de outras que envolvam a transferência de competências e atribuições entre níveis de governo, deverá respeitar as características de processo da mudança. Assim, planejar etapas preparatórias e de transição seria condição para aumentar a probabilidade de sucesso da empreitada e da garantia de que a municipalização não se limite aos aspectos formais e produza, assim, resultados qualitativos.

A municipalização do ensino fundamental pode ser um momento no qual se produza uma situação nova que represente um salto qualitativo em relação à situação atual. Todos os indicadores, até aqui, apontam para outra direção e assim continuará se não se incluírem nas discussões as questões da gestão do processo de municipalização, da qualidade do ensino e da democratização da educação e da escola.

Para realizar uma municipalização da educação, fiel aos seus princípios doutrinários, o município tem que construir um sistema educacional autogerido que goze de autonomia administrativa, que tenha competências e recursos necessários e suficientes e que conte com a participação de amplos setores da sociedade civil. É fundamental para tanto, que o município assuma essa tarefa de institucionalização do ensino fundamental como uma questão político-administrativa e que garanta seu desenvolvimento perene.

Nesse sentido, as pesquisas realizadas e a literatura sobre o tema apontam para a conclusão de que a municipalização, até aqui, tem sido mais do ensino do que da educação. Em outros termos, pode-se afirmar a hipótese de que a municipalização do ensino fundamental tem se caracterizado como um fenômeno norteado por uma orientação contábil e financeira, distanciando-se da sua finalidade, atribuída por Anísio Teixeira, de através da qualidade ser um instrumento de consolidação da democracia.

Como se pode apreender, a proposta de municipalização do ensino era para Anísio Teixeira uma revolução política que visava a construção da democracia, enquanto a municipalização realizada pelo governo na década de 1990 é parte de uma reforma do Estado visando ajustá-lo à nova etapa de acumulação capitalista e ao projeto neoliberal que lhe dá a fundamentação doutrinária.

BIBLIOGRAFIA

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação*. Campinas: Papyrus, 1997.

CALLEGARI, César e CALLEGARI, Newton. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Editora SENAC, 1997.

GIUBILEI, Sonia, et. al. *Os Conselhos Municipais de Educação da Região Metropolitana de Campinas: organização e funcionamento*. Campinas: LAGE/Faculdade de Educação da UNICAMP, 2004. (Relatório de pesquisa)

RODRIGUES, Neidson. *Por uma nova escola*. São Paulo: Cortez, 1995 (Coleção Educação Contemporânea)

ROMÃO, José Eustáquio. *Municipalização do ensino: sim*. Revista Educação Municipal, nº 1, jun. 1988, Cortez.

PEREIRA, Gilvan Elias. *A política de conciliação: os intelectuais e o Governo Montoro*. Campinas: FE-UNICAMP, 1994. (Dissertação de Mestrado)

SILVA, Igínia Caetana Finelli. *A (re)invenção da municipalização do ensino: o avesso e o direito na representação social dos*

responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no município. Campinas: FE-UNICAMP, 2003. (Tese de doutorado)

TEIXEIRA, Anísio E. *Educação para a democracia*. Rio de Janeiro. José Olympio, 1935.

_____. *Educação no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

_____. *Educação não é privilégio*. 4. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1977.

Legislação

Constituição da República Federativa do Brasil

Constituição do Estado de São Paulo

Emenda Constitucional n. 14

Lei Federal 9.394 de 20 de dezembro de 1.996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional)

Lei Federal n. 9.424, de 24 de dezembro de 1.996 (Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF)

Lei Federal n. 9.143/95 (Estabelece normas para a criação, composição, atribuição e funcionamento de conselhos municipais e regionais de educação)

Decreto Estadual (SP) n. 40.673 de 16 de fevereiro de 1.996 (Institui programa de parceria educacional estado município para atendimento do ensino fundamental)

Decreto Estadual n. 43.072 de 4 de maio de 1.998 (Disciplina celebração de convênios segundo o Programa de Ação de Parceria Estado Município em consonância com o FUNDEF)

Deliberação CEE n. 09/95 (Dispõe sobre delegação de competências aos conselhos municipais e regionais de educação).

